

DESINFORMAÇÃO E CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: é possível regular *fake news*?

Theófilo Codeço Machado Rodrigues
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Luana Meneguelli Bonone
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Renata Mielli
Universidade de São Paulo

RESUMO

O tema da desinformação, ou “*fake news*”, como ficou popularmente conhecido, tornou-se um dos principais na agenda de debates acerca da recente crise das democracias. No caso brasileiro, foi com a eleição presidencial de 2018 que a preocupação com os impactos da desinformação motivou novas iniciativas no Congresso Nacional. O objetivo deste trabalho é analisar medidas para enfrentar o fenômeno da desinformação sem ferir direitos fundamentais e como se dá este debate no Legislativo brasileiro. O artigo está estruturado em três seções. A primeira analisa o impacto da desinformação em democracias nacionais, abordando o caso do escândalo Facebook-Cambridge Analytica, e discute a forma como a ciência política interpreta o tema. A segunda gira o foco analítico para o caso brasileiro, com ênfase no uso da desinformação na campanha de Jair Bolsonaro. Por fim, a terceira seção analisa como o Legislativo brasileiro tem discutido a regulação da desinformação.

Palavras-chave: *Fake News*. Desinformação. Crise da Democracia.

DISINFORMATION AND CRISIS OF DEMOCRACY IN BRAZIL: is it possible to regulate *fake news*?

ABSTRACT

Disinformation, popularly known as “*fake news*”, has become one of the main topics on the debate about the recent crisis of democracies. In Brazilian case, since the 2018 presidential election, the concern about the impacts of disinformation motivated new initiatives in the National Congress. The aim of this paper is to analyze measures to face the disinformation phenomenon with no harm to fundamental rights, and also to discuss how this debate takes place in the Brazilian Legislative. The article is structured in three sections. The first, analyzes the impact of disinformation on national democracies, addressing the Facebook-Cambridge Analytica scandal, and examines the way in which political science interprets the theme. The second, revolves the analytical focus for the Brazilian case, emphasizing the use of disinformation in Jair Bolsonaro’s campaign. Finally, the third section analyzes how the Brazilian Legislative discusses a regulation on disinformation.

Keywords: *Fake News*. Disinformation. Crisis of Democracy.

Recebido em: 19/08/2020
Aceito em: 14/10/2020

INTRODUÇÃO

O tema da desinformação, ou “*fake news*”, tornou-se um dos principais na agenda de debates da esfera pública acerca da recente crise das democracias. Protagonista em episódios políticos recentes e de grande relevância internacional – como o escândalo Facebook-Cambridge Analytica – a desinformação aparece como uma das grandes vilãs do declínio democrático. Mas o que é desinformação? Neste trabalho adotamos o conceito formulado pela Comissão Europeia: “A desinformação é entendida como informação comprovadamente falsa ou enganadora que é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens econômicas ou para enganar deliberadamente o público” (COMISSÃO EUROPEIA, 2018, s/p). Esta definição tem sido amplamente utilizada nos debates internacionais e define critérios claros que englobam aspectos sociais diversos, como o econômico e o político, não obstante a falta de consenso nessa temática.

Importante dizer que a existência de boatos, mentiras, informações fora de contexto como tática política é bem antiga. No entanto, a escala da disseminação das redes sociais elevou esse problema para outro patamar, com potencial de abalar a própria democracia. Sob esse registro, não é trivial que praticamente toda a ciência política mais atual que trata da crise da democracia perpassasse essa temática (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; MOUNK, 2019; SNYDER, 2019). No caso brasileiro, na eleição de 2018 esse tema ganhou centralidade no debate público. Denúncias na imprensa e análises de profundidade demonstraram como a campanha presidencial de Bolsonaro usou e abusou das *fake news* como tática eleitoral. Isso culminou numa Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a “CPMI das Fake News”, no Congresso Nacional, e motivou a formulação de diversas propostas de regulação desse fenômeno. Esse é o objeto do presente trabalho de investigação.

O desenvolvimento do artigo parte de três processos que se interconectam. Num primeiro momento, analisamos a literatura especializada que tratou do tema da desinformação e das *fake news* no âmbito da teoria da comunicação e da ciência política. Trata-se, portanto, de uma revisão da literatura mais recente sobre o tema. Num segundo momento, investigamos como a disseminação da desinformação no Brasil ocorreu nos últimos anos, em particular na eleição presidencial de 2018. Utilizamos a literatura e o conjunto de dados que já estão disponíveis sobre essa eleição, em particular os que foram sistematizados pelo DAPP FGV. Esses contextos teórico e político nos permitem compreender o debate que vem ocorrendo no Congresso Nacional em torno da regulação das *fake news*. Analisamos, assim, os principais projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado sobre o tema.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira analisa o impacto da disseminação da desinformação em processos políticos como o escândalo Facebook-Cambridge Analytica. Também é discutida a forma como a ciência política interpreta esse fenômeno. A segunda gira o foco analítico para o caso brasileiro, com ênfase na eleição de Bolsonaro, em 2018. Por fim, a terceira seção observa como o Legislativo brasileiro tem discutido projetos de lei para combater as *fake news*.

1 DADOS PESSOAIS E A FRAGILIDADE DAS DEMOCRACIAS NACIONAIS

Plataformas de internet como *Google*, *Amazon*, *Youtube* e sobretudo *Facebook* (proprietário também do *Whatsapp*) possuem acesso total aos dados pessoais de seus bilhões de usuários pelo mundo, que têm sido utilizados para intervir no rumo político de muitos países. Esses dados são a matéria-prima mais valiosa para a estruturação de estratégias de propaganda – que envolvem a produção de conteúdos desinformativos em larga escala.

A partir das nossas interações digitais nestas e em outras plataformas (*Netflix*, *Waze*, *Ifood*, etc.), os nossos dados e metadados são coletados e tratados por softwares inteligentes que conseguem, por exemplo, identificar sentimentos como medo, ansiedade, raiva, até fome. Com essas informações, é possível definir perfis praticamente individuais dos usuários da internet. As agências chamam esse novo mecanismo de psicometria: programas que fazem análise de personalidade dos cidadãos – inclusive com identificação facial – e conseguem apurar quase que individualmente o comportamento das pessoas.

Em entrevista para a BBC em 06 de abril de 2017, o professor da Universidade da Califórnia e assessor de tecnologia da Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos, Martin Hilbert, comentou o resultado dos estudos das interações entre perfis do Facebook realizados na Universidade de Cambridge, na Inglaterra:

Pesquisadores da Universidade de Cambridge, no Reino Unido, fizeram testes de personalidade com pessoas que franquearam acesso a suas páginas pessoais no Facebook, e estimaram, com ajuda de um algoritmo de computador, com quantas curtidas é possível detectar sua personalidade. Com cem curtidas poderiam prever sua personalidade com acuidade e até outras coisas: sua orientação sexual, origem étnica, opinião religiosa e política, nível de inteligência, se usa substâncias que causam vício ou se tem pais separados. E os pesquisadores detectaram que com 150 curtidas o algoritmo podia prever sua personalidade melhor que seu companheiro. Com 250 curtidas, o algoritmo tem elementos para conhecer sua personalidade melhor do que você (LISSARDY, 2017, s/p).

A entrevista foi concedida antes de vir a público o escândalo do uso dos dados e perfis dessa pesquisa para direcionar conteúdos durante as eleições presidenciais nos Estados Unidos em 2016,

que ficou conhecido como escândalo Facebook-Cambridge Analytica, um dos temas centrais do documentário *Privacidade Hackeada* (2019), dirigido por Karim Amer e Jehane Noujaim.

1.1 O escândalo Facebook-Cambridge Analytica

Antes de entrar no relato do escândalo, ressalte-se que a intenção de influenciar a opinião da audiência – e fazer disso um negócio – não surge com a internet. Uma ambição antiga de Harold Lasswell, por exemplo, ao menos desde o final da década de 1940, e desenvolvida por outros pesquisadores funcionalistas, era produzir “efeitos” na audiência, promover persuasão por meio de propaganda. Para tanto, foram conduzidas exaustivas pesquisas de natureza psicológico-experimental sobre o conteúdo das mensagens emitidas por um comunicador e os efeitos sobre o público receptor, incluindo as resistências, tendo por base o modelo behaviorista de estímulos e respostas, com o objetivo manifesto de persuadir os destinatários de uma mensagem veiculada em meios de comunicação de massa. Aspectos como o interesse em adquirir informação, o nível de exposição de cada pessoa a determinados veículos ou mensagens, a predisposição dos espectadores em receber diferentes tipos de mensagens, os processos de memorização operados pela audiência e fatores como a credibilidade do comunicador ou a ordem das argumentações foram objeto de estudos empíricos que permitiram a sistematização da Teoria dos Usos e Gratificações (WOLF, 2008).

A missão estabelecida pelos fundadores da *Cambridge Analytica* para sua empresa soa como uma atualização dessas técnicas de persuasão com possibilidades extremamente sofisticadas, já que sua atuação consistia em desenvolver estratégias de propaganda política combinando mineração e análise de dados para o desenvolvimento de uma “máquina completa de propaganda”, conforme afirma Christopher Wylie (PRIVACIDADE, 2019, 20’22”). A forma de obter dados foi o anúncio de uma enquete promovida por um aplicativo veiculado via *Facebook*, cujo termo de utilização permitia não apenas a utilização dos dados do usuário, mas também de toda a rede de amigos vinculados à sua conta na rede social. De posse dos dados pessoais, os programas desenvolvidos por cientistas de dados traçaram a personalidade de cada indivíduo, entendendo quais estímulos acionam que tipo de emoções, assim desenvolveram estratégias de propaganda para influenciar o comportamento e, conseqüentemente, o voto das pessoas. Foi esta estratégia que levou, por exemplo, à produção de vídeos de alta precisão vinculando a imagem de Hillary Clinton, adversária de Trump, ao termo *crooked* (desonesta), utilizando-se de diferentes formas de *fake news* neste processo (PRIVACIDADE, 2019).

O documentário denuncia a atuação da *Cambridge Analytica* nas eleições nos Estados Unidos (EUA) em 2016 e sua atuação vários outros países, bem como deixa clara a participação direta do *Facebook* na estratégia da eleição de Trump. Resta clara a importância de que os dados pessoais sejam tratados como direito humano fundamental. Nesta perspectiva, diversos movimentos em defesa dos direitos digitais postulam que as pessoas sejam proprietárias de seus próprios dados.

No Brasil, alguns programas também foram utilizados para, a partir da análise de dados pessoais de brasileiros, basear estratégias de propaganda. Como, por exemplo, através do programa *War Room*, um serviço em português para desenvolver, a partir de dados, o “processamento de linguagem natural”. Ele usa inteligência artificial para monitorar redes sociais – *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, influenciadores e analisar tudo o que as pessoas estão falando e pensando sobre a situação política e sobre candidatos. A partir disso, consegue fazer uma gestão da imagem dos candidatos e construir discursos, seja para conquistar votos de indecisos ou anular votos em opositores (MOTA, 2017).

Esse complexo processo de comunicação e circulação de conteúdos, estruturado em dados pessoais e distribuição algorítmica para validar preconceitos e ativar medo, tem afetado as mais variadas dimensões sociais e ameaçado a soberania e a democracia em muitos países.

Quais efeitos colaterais indesejáveis podemos esperar? Para que a manipulação permaneça despercebida, é necessário um chamado efeito de ressonância – sugestões que são suficientemente personalizadas para cada indivíduo. Dessa forma, as tendências locais são gradualmente reforçadas pela repetição, levando até a “bolha do filtro” ou “efeito da câmara de eco”: no final, tudo o que você pode conseguir é que suas próprias opiniões sejam refletidas de volta para você. Isso provoca a polarização social, resultando na formação de grupos separados que não se compreendem mais e se encontram cada vez mais em conflito uns com os outros. Desta forma, a informação personalizada pode destruir intencionalmente a coesão social. Isso pode ser observado atualmente na política americana, onde democratas e republicanos estão cada vez mais separados, de modo que os compromissos políticos se tornam quase impossíveis. O resultado é uma fragmentação, possivelmente até uma desintegração da sociedade (HELBING; FREY; GIGERENZER; *et. al.*, 2017, s/p, tradução nossa).

1.2 As *Fake News* na ótica da Ciência Política

Sintomático desse contexto é o fato de que praticamente toda a ciência política que se dispôs a compreender essa suposta crise democrática no cenário internacional se viu obrigada a incluir o tema das *fake news* como uma variável relevante. Em *Na contramão da liberdade* (2019), Timothy Snyder desconstrói a ideia de que a expressão “*fake news*” seja estadunidense, como reivindicado por Trump. O autor observa que o termo era usado na Rússia e na Ucrânia bem antes de chegar nos EUA. Naquele contexto, diz Snyder (2019, p. 21), “significava criar um texto fictício que posava como jornalismo, com o duplo objetivo de espalhar confusão a respeito de determinado acontecimento e de

desacreditar o jornalismo como um todo”. A tese de Snyder é a de que Trump copiou a iniciativa de Putin, na Rússia, ao afirmar que quem mentia não era ele, e sim os repórteres. “Referia-se a eles como ‘inimigo do povo americano’ e afirmava que o que produziam eram ‘fake news’”, conclui Snyder (2019, p. 326). Pode não ter sido Trump quem inventou o termo e a tática de ataques constantes contra a mídia, mas foi ele quem os utilizou de forma mais ríspida nos Estados Unidos.

Essa percepção é compartilhada por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 190): “Os insultos públicos do presidente Trump contra a mídia e até contra jornalistas em particular não têm precedentes na história moderna dos Estados Unidos”. Segundo os autores, Trump “disse que a mídia estava ‘entre os seres humanos mais desonestos do planeta’ e acusou repetidas vezes veículos como o *New York Times*, o *Washington Post* e a *CNN* de mentir ou distribuir ‘fake news’” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 190). Em *Como a democracia chega ao fim*, David Runciman confirma a existência dessa tática: Trump “acusou os jornalistas que o criticam nos principais órgãos de imprensa de criar propositalmente reportagens falsas – as tão faladas fake news – com a finalidade de desacreditar a presidência”, aponta Runciman (2018, p. 71-72). Mas o autor vai além. Para ele, os sinais visíveis da história de terror que hoje assombra a democracia ocidental são “as fake news e o microdirecionamento de mensagens aos eleitores, com conteúdo gerado por máquinas e construído de modo a apelar aos preconceitos de cada um” (RUNCIMAN, 2018, p. 134). Derivado da revolução tecnológica, esse processo poderia levar ao próprio fim da democracia. Runciman (2018), contudo, acredita que esse terror pode ser um pesadelo, mas não significa que deva necessariamente se concretizar. Se as máquinas são objetos, diz o autor, por que então não usá-las para aperfeiçoar nossa democracia em vez de destruí-la?

Seguindo por essa linha, Yascha Mounk (2019) também apresenta uma preocupação com as *fake news* para a manutenção das instituições democráticas, embora revele uma preocupação com o seu possível contraponto, a regulação governamental, que pode acabar por limitar a liberdade de expressão e recair em censura. A aposta liberal de Mounk (2019, p. 283) reside na autorregulamentação, ou seja, em “reconhecer que plataformas como Facebook e Twitter podem fazer muito para impedir a difusão de *fake news* ou de discursos de ódio sem chegar até o ponto da censura total”.

A desinformação é uma manifestação evidente de dilemas mais profundos a respeito das práticas e modelos de negócio presentes na internet. Considerando isso, contrapontos à visão liberal de Mounk (2019) são oferecidos por Dantas (2017) e pela jornalista Naomi Klein (2020). Para Marcos Dantas (2017), a internet, distante da perspectiva inicial que possibilitava a visualização das potencialidades libertárias dessa tecnologia, tornou-se uma grande “praça de mercado” oligopolizada

por “um punhado de corporações transnacionais”, demandando assim um debate sobre “as implicações políticas e culturais, inclusive geopolíticas, dessa realidade” (DANTAS, 2017, p. 2). Dantas (2017, p. 21) defende a regulação não apenas da “internet” enquanto tecnologia, algo importante para a defesa de questões gerais como neutralidade da rede, mas propõe avançar para a regulação dos “tipos de negócios e práticas que nela se efetuam, considerando os poderes de mercado, os aspectos políticos e culturais, a soberania nacional, dentre outros pontos”, bem como critérios econômicos, como o combate a monopólios, geração de emprego nos países, entre outros. Um óbice importante neste sentido é que, diferente da radiodifusão, que é tratada como um serviço público em grande parte dos países, mesmo quando operada por entes privados, a internet nasceu privada e transnacional, o que dificulta este necessário debate.

Já Naomi Klein (2020, s/p) denuncia o que denomina “*Screen New Deal*” no contexto de uma “Doutrina de Choque da Pandemia”, caracterizada pela adoção imediata e financiada por recursos públicos de “soluções” tecnológicas para questões relacionadas a praticamente todos os âmbitos da vida civil, marcada por “colaborações inéditas entre os governos e as empresas gigantes de tecnologia” e por investimentos pesados em vigilância.

Diante da crise provocada pela pandemia do coronavírus, as gigantes da tecnologia, em associação com poderes públicos, transformam nosso cotidiano em isolamento em um verdadeiro laboratório de teste e aprimoramento de serviços remotos “para um futuro permanente — e altamente lucrativo — sem contato físico” (KLEIN, 2020, s/p). O interesse em focar os investimentos em segurança sequer era dissimulado até o passado longínquo pré-pandemia, também conhecido como “fevereiro”, de forma que, conforme Naomi Klein (2020, s/p), “a democracia — o inconveniente engajamento do público na criação de instituições fundamentais e espaços públicos — estava se tornando o maior obstáculo (...)”. Após o início do isolamento, houve um ajuste no discurso público, que passa a se referir a teleaulas, telemedicina, veículos autônomos e cidades inteligentes como promessas de esperança e segurança contra ameaças biológicas. Mas o interesse em vigilância permanece protagonizando a relação entre Estado e empresas de tecnologia.

Ainda falando sobre o poderio das plataformas de internet e a relação insidiosa das empresas de tecnologia com o Estado, voltamos ao tema do uso de dados pessoais para o estabelecimento de estratégias de campanhas políticas. O ex-investidor do *Facebook* Roger McNamee explica que a plataforma combina estratégias de publicidade com as utilizadas por cassinos, por máquinas caça-níqueis, para desenvolver o direcionamento individual de mensagens buscando mobilizar emoções, sobretudo ódio/raiva e medo. A dimensão em que este processo ameaça a democracia é detalhada por Carole Cadwalladr, no *The Guardian*: “Sinto que estamos entrando em uma nova era. Governos

autoritários estão ascendendo. Todos eles usam políticas de ódio e medo no *Facebook*. Olhe o Brasil, esse extremista de direita foi eleito. **E nós sabemos que o *Whatsapp*, que é controlado pelo *Facebook*, está implicado na disseminação de *fake news***” (VIEIRA, 2019, s/p). Esse modelo reproduzido com sucesso por Trump encontrou um porta voz ao sul do continente. Esse é o tema da próxima seção.

2 FAKE NEWS E CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

A eleição presidencial de 2018 constituiu um marco no uso das *fake news* no Brasil. Embora o uso político da desinformação não seja uma novidade, a dimensão de mensagem individualizada proporcionada pelo uso de dados pessoais dá uma nova proporção ao fenômeno. Assim, aquele pleito foi marcado por um considerável realinhamento partidário na disputa nacional. A polarização entre PSDB e PT, que vigorou em praticamente toda a Nova República – os dois partidos disputaram o segundo turno em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 –, foi abalada pela entrada de uma candidatura *outsider* que ocupou o lugar dos tucanos: a campanha de Jair Bolsonaro pelo, até então, inexpressivo PSL. São muitos os fatores que levaram Bolsonaro a ocupar uma posição de relevância na disputa eleitoral. Podemos citar a profunda crise política e institucional aliada a um discurso hegemônico promovido pela mídia de criminalização da “política tradicional”, a divisão do campo liberal e a fragilidade da candidatura do PSDB (Geraldo Alckmin). **Com seu discurso radicalizado, Bolsonaro aglutinou descontentes, conservadores e a base evangélica.** Soma-se a tudo isso, sua candidatura usou de forma massiva conteúdos de desinformação disseminados de forma estratégica a partir do uso de dados pessoais e muito recurso para impulsionar e disparar essas mensagens para milhões de pessoas. Mais do que em nenhuma outra eleição documentada na história democrática do país, em 2018 as notícias falsas se transformaram em tática eleitoral de largo alcance, graças ao uso massivo das redes sociais na internet e do uso de dados pessoais privados para definir as estratégias de direcionamento.

O que aconteceu em 2018, claro, não foi um raio em céu azul, ou seja, um evento que surgiu de surpresa sem que houvesse uma construção histórica por trás. Diga-se de passagem, já havia, inclusive, quem avisasse com antecedência que aquele fenômeno ocorreria. “A polarização partidária registrada nas eleições brasileiras de 2014 vai ceder lugar, **no pleito de 2018, a uma forte batalha de narrativas envolvendo um potente ator: a engrenagem de produção e distribuição de notícias falsas ou, em inglês, *fake news***”, previu Almeida (2018, p. 9). A mesma preocupação também estava presente em pesquisa da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, DAPP FGV, publicada em 2017, sobre a disseminação de informações falsas ou manipulativas. “Às vésperas de início do ‘ano eleitoral’ que definirá o próximo presidente brasileiro, cujas campanhas se

anunciam de extremo acirramento, torna-se essencial mapear os padrões de uso desses mecanismos, a fim de evitar intervenções ilegítimas no debate como já verificado em outros países” (RUEDIGER, 2017, p. 4). Não se pode dizer, portanto, que o que ocorreu naquela eleição tenha sido exatamente uma surpresa.

Esse processo foi bem documentado pela imprensa em tempo real. Matéria publicada no jornal *El país* em meio ao processo eleitoral dizia, por exemplo, que a campanha de Jair Bolsonaro organizou uma “azeitada máquina de propaganda eleitoral” que difundiu informações falsas contra o candidato do PT, Fernando Haddad. Entre as cinco principais notícias falsas identificadas pelo jornal, estavam: (1) “o ‘kit gay’ para crianças de 6 anos que foi distribuído nas escolas”; (2) “o homem que apunhalou Bolsonaro é filiado ao PT e aparece numa foto com Lula”; (3) “a senhora agredida por ser eleitora de Bolsonaro (que na verdade era Beatriz Segall)”; (4) “Haddad defende o incesto e o comunismo em um de seus livros”; (5) e “se Haddad chegar ao poder, pretende legalizar a pedofilia” (BARRAGÁN, 2018). Mas foi a *Folha de S. Paulo* quem fez a mais grave denúncia. De acordo com o jornal, empresários, como Luciano Hang, proprietário da varejista *Havan*, teriam comprado pacotes de disparo em massa de mensagens contra o PT no *Whatsapp* (MELLO, 2018). Curiosamente, Bolsonaro tentou inverter a denúncia e acusou a própria matéria da *Folha de S. Paulo* de ser *fake news* (BRANT, 2019).

A partir de uma amostra composta por 57 *fake news* que foram propagadas, principalmente, por 1.073 contas e que alcançaram quase 4 milhões de compartilhamentos nos últimos meses das eleições de 2018, a tese de Tatiana Dourado (2020) demonstra que Jair Bolsonaro foi o maior beneficiado, direta ou indiretamente, pela distribuição de *fake news*, enquanto Lula/Haddad os principais prejudicados. Esse resultado já havia sido corroborado pela pesquisa de Ferreira (2019). Ao listar as 20 narrativas falsas com mais compartilhamentos no *Facebook* e no *Twitter* em sua amostra, o pesquisador identificou que seis têm Bolsonaro como ator principal e possuem um impacto potencialmente positivo, ao passo que, no caso de Haddad e seus aliados, são 13, todas avaliadas como tendo um impacto potencialmente negativo. Já pesquisa da DAPP FGV sobre as notícias falsas nas redes sociais nas semanas finais da eleição, demonstrou que a principal vítima foi a campanha de Fernando Haddad. “O chamado ‘kit gay’ também mobilizou cerca de 1 milhão de referências na rede. Os posts repercutiam a informação falsa de que Fernando Haddad, durante sua gestão no Ministério da Educação, teria autorizado a criação do material” (RUEDIGER, 2019, p. 25). O uso ilegal de ferramentas de disparo em massa, com recursos privados, para disseminar desinformação e discurso de ódio, impactou o processo eleitoral e foi uma das variáveis determinantes, entre outras, para a vitória de Bolsonaro

Mas, para além da interferência no resultado eleitoral, o que por si só já seria algo inaceitável, por quais outras razões a desinformação atenta contra a democracia? Dourado (2020, p. 279) responde: “dia após dia, aqueles que estão conectados ou acompanham, em alguma medida, o que acontece na discussão pública online, assistem a ataques sistemáticos à imprensa, às universidades, às instituições públicas e à democracia em forma de discursos intervencionistas, intolerantes, incivis e de ódio”. A interferência, portanto, não se dá apenas no processo eleitoral, mas na própria conformação discursiva da esfera pública, dimensão fundamental da vida democrática (HABERMAS, 2003). Como bem observa Dourado (2020, p. 279), “a configuração atual da esfera pública tem sido, nesse sentido, atravessada por processos de polarização e consequente radicalização da política, o que tem criado novos hábitos de consumo informativo orientados por inclinações ideológicas e muitas vezes por perspectivas antidemocráticas”. Ferreira (2019, p. 19) concorda com essa tese quando sustenta que “o recente sucesso das chamadas *fake news*, evidencia um desequilíbrio na estrutura de poder da esfera pública”. Ora, a questão que agora se apresenta no Brasil é como impedir que as *fake news* sejam responsáveis pelo declínio das instituições democráticas – das eleições e da esfera pública, por exemplo – sem recairmos na censura ou no cerceamento da liberdade de expressão. Isso é o que veremos na seção seguinte.

3 AS PROPOSTAS PARA COMBATER DESINFORMAÇÃO NO BRASIL

Desde a eclosão do escândalo *Facebook-Cambridge Analytica*, autoridades governamentais, lideranças políticas e sociais, pesquisadores e organismos internacionais têm se debruçado sobre o estudo do fenômeno da produção e disseminação da desinformação potencializada pelas novas dinâmicas de circulação de conteúdos na internet. Como enfrentar o problema sem violar direitos fundamentais como privacidade e liberdade de expressão é o grande desafio no Brasil e no mundo.

Como direito fundamental reconhecido tanto na Constituição Federal de 1988, como por inúmeros tratados e declarações internacionais, a liberdade de expressão é um direito individual que tem impactos sociais e coletivos. Assim como outros direitos de caráter principiológico, precisa ser analisado dentro do contexto e em relação a outros direitos fundamentais, portanto, não tem valor absoluto e nem está acima de outros direitos. (LIMA, 2010; ALEXY, 2011)

É um direito de espectro amplo, porque envolve além da expressão, a liberdade de manifestação, de culto religioso, liberdade política, de reunião, etc. Portanto, está intimamente ligada ao rol de direitos que compõem o direito à comunicação, que é essencial ao exercício da cidadania e de outros direitos fundamentais. Sua fruição é indicador do grau democrático de um país. Importante

destacar que, no contexto de uma sociedade hipermidiatizada, a liberdade de expressão é mediada por estruturas econômicas, sejam os mass media ou as plataformas privadas de redes sociais. Mas, como direito fundamental é um direito que não pode ser objeto de propriedade empresarial no interesse privado (LIMA, 2010).

Há um extenso debate na literatura sobre os limites para o exercício da liberdade de expressão. A despeito de não haver um consenso, há um campo importante que alerta para que a liberdade de expressão não pode ser vista como salvaguarda para abrigar manifestações de ódio, de preconceito e discriminação, nem amparo para crimes de injúria, calúnia e difamação.

Segundo o Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão, da Convenção Americana de Direitos Humanos:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.^[1]
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:
 - a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou^[2]
 - b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.^[3]
3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.
4. Os espetáculos públicos podem ser submetidos por lei a censura prévia com o exclusivo objetivo de regular o acesso a eles para a proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do estabelecido no inciso 2.
5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência". (OEA, CIDH, RELE, 2010, p 39)

Apesar das diretrizes acima, cada país resta o desafio de definir dentro do seu contexto e ordenamento jurídico como identificar cada um desses abusos sem resvalar em subjetividades, parcialidades e gerar não a proteção da liberdade de expressão, mas sua violação. Esse é o desafio que se coloca para o debate sobre o enfrentamento à desinformação.

Para auxiliar neste desafio, alguns parâmetros têm sido fixados por organismos como a Relatoria de Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH-OEA) e a Comissão Europeia, para balizar o debate sobre leis e políticas públicas para enfrentar a desinformação e seus impactos políticos, sociais e culturais.

A Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e “notícias falsas”, Desinformação e Propaganda, fixa os princípios e padrões que devem ser observados nos debates sobre o tema (OEA, 2017). Entre eles, destacamos três que são importantes para analisar a discussão que está em curso no Brasil. O primeiro, de que os intermediários não devem ser responsáveis por conteúdos de terceiros, a não ser que eles intervenham especificamente nesses conteúdos ou não cumpram ordem de autoridade independente ou órgão judicial; o segundo que não se deve responsabilizar legalmente usuários pelo “simples fato de ter redistribuído ou promovido conteúdos que não sejam de sua autoria”, e o terceiro aponta que as proibições gerais de disseminação de informações baseadas em conceitos imprecisos e ambíguos, incluindo “notícias falsas” ou informação não objetiva, são incompatíveis com os padrões internacionais sobre restrições à liberdade de expressão.

O primeiro ponto destacado reforça o regime de responsabilidade já existente no Brasil e que está previsto no Artigo 19 da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet – MCI). No entanto, a questão sobre qual deve ser a responsabilidade das plataformas por conteúdos postados por terceiros não está pacificada. Críticos ao modelo do MCI afirmam que é exatamente essa isenção que impede o enfrentamento das *fake news*. De outro lado, pesquisadores e organizações de democratização da comunicação e direitos digitais alertam que essas plataformas se constituem em grandes monopólios, que já gozam de muito poder na definição do que circula ou não de informação e no alcance e visibilidade do que circula, por mediação algorítmica e monetização, mercantilizando e privatizando a esfera pública de debate. Portanto, dar mais responsabilidade para estas empresas mediarem o debate público seria altamente perigoso para a democracia e a liberdade de expressão. Este tem sido um dos embates nas discussões públicas e no Poder Legislativo sobre o enfrentamento à desinformação.

Vale ressaltar que, desde 2017, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre o Artigo 19 do MCI está em julgamento no Supremo Tribunal Federal. Além disso, a maior parte dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional propõe a mudança deste dispositivo da Lei 12.965/2014.

A diretriz que alerta para os perigos de se promover uma criminalização generalizada de usuários por compartilhamento de conteúdos é outro aspecto que tem mobilizado as iniciativas legislativas e o debate público no Brasil. A maioria das propostas em tramitação no Congresso Nacional para combater as *fake news* inclui mudanças no Código Penal para prever novos tipos penais sobre desinformação ou aumento de penas para crimes contra a honra cometidos na internet, o que pode gerar um efeito de cerceamento de conteúdos muito próximo à censura, seja ele praticado por algum órgão público ou pelas próprias plataformas de internet.

O terceiro ponto ressalta os problemas envolvidos na conceituação da desinformação, que também está presente em muitas das propostas legislativas no Congresso. A questão aqui extrapola as dificuldades de se encontrar um conceito consensual e suficientemente objetivo sobre desinformação que evite abusos. O problema é: uma vez definido o conceito, a quem caberia decidir que conteúdo é desinformação ou não, e o que pode ou não circular nas plataformas com base neste conceito? Ao Estado, plataformas, checadores, entidades privadas, Judiciário? Por melhor que possa parecer uma definição, sua aplicação tem muitas nuances. Entre o factualmente verdadeiro e a mentira comprovada, há uma zona cinzenta que pode levar à censura.

Para evitar os caminhos do punitivismo e da censura, movimentos e lideranças comprometidos com o debate em defesa da democratização no Brasil, por meio de organizações diversas, muitas das quais compõem o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), buscam articular debates no sentido de afastar das propostas o conceito de desinformação, por compreenderem que a discussão não pode estar focada na análise de conteúdos, mas nos comportamentos coordenados nas redes.

Em junho de 2018, um parecer aprovado pelo Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional avaliou 14 Projetos de Lei (13 na Câmara e 1 no Senado) que direta ou indiretamente pretendiam enfrentar as *fake news*, exatamente com foco nos três pontos abordados acima. O parecer, alinhado com as recomendações internacionais, concluiu que:

as referidas matérias não conseguem abarcar a complexidade do fenômeno das notícias fraudulentas e, por isso, sugere aos parlamentares a continuidade dos debates internos e com a sociedade, fomentando ao final uma legislação contemporânea capaz de criar um ambiente de comunicação livre, independente e diverso, e, ainda, de defender o regime democrático (CCS, 2018).

Foi após a eleição de 2018, marcada pela ampla circulação de *fake news*, por denúncias de uso ilegal de banco de dados e disparo em massa de mensagens no *WhatsApp*, e pela falta de iniciativa do Poder Judiciário em coibir práticas ilegais durante a campanha, que o tema ganhou maior protagonismo no debate público.

Em junho de 2019, o Senado lançou uma campanha institucional contra a propagação de *fake news*, tendo como slogan: “Notícia falsa se combate com boa informação” (SILVA, 2020, p. 147). Logo em seguida, veio a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar o uso de disparos em massa de mensagens via *WhatsApp* para propagar desinformação. A CPMI das *Fake News*, criada em 04 de setembro de 2019, foi formada por 15 senadores e 15 deputados. O senador Ângelo Coronel (PSD/BA) foi indicado para presidir a Comissão, e a deputada federal Lídice da Mata (PSB-BA) para relatar os trabalhos da CPMI.

Ao mesmo tempo, novas propostas de legislação foram apresentadas no Congresso Nacional, a maioria desconsiderando as recomendações realizadas pelo parecer do Conselho de Comunicação Social e, portanto, com os mesmos problemas já apontados.

Em 4 de junho de 2019 foi aprovada a Lei 13.834, que tornou crime a denúncia caluniosa com finalidade eleitoral, o que foi entendido como uma equiparação da prática de divulgação de informações falsas, como *fake news* (LELLIS, 2019). Bolsonaro promulgou a lei com um veto nesse trecho. O Congresso Nacional derrubou o veto em 28 de agosto de 2019, o que garantiu a inclusão da pena de 2 a 8 anos de reclusão e multa para quem divulgar notícias falsas com objetivo eleitoral. E, ainda, acrescenta: “§ 3º: Incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído” (BRASIL, 2019, art. 2º). Embora a iniciativa tenha sido vista por muitos como positiva, pesquisadores e organizações de direitos humanos questionaram a proporcionalidade da pena, inclusive para usuários, uma vez que em muitos casos é difícil aferir quando o compartilhamento se deu por “comprovada ciência”.

Entre os mais de 20 Projetos de Lei (PL) apresentados no Congresso só na atual legislatura, um passou a chamar a atenção de parlamentares, em particular do presidente da Câmara, Rodrigo Maia. De autoria do gabinete compartilhado, composto pelos deputados federais Felipe Rigoni, do PSB-ES, Tábata Amaral, do PDT-SP, e pelo Senador Alessandro Vieira, do Cidadania-SE, o PL 1429/2020, apresentado na Câmara dos Deputados em 01 de abril de 2020, versava sobre uma Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.

O projeto tinha como foco o combate às contas inautênticas e aos robôs que disseminavam desinformação nas aplicações de internet. Trazia no rol de definições o conceito de desinformação como sendo:

conteúdo falso ou enganoso que foi propositadamente colocado fora de contexto, manipulado ou completamente forjado com o interesse de enganar público e que: a) Seja disseminado para obter ganhos econômicos; ou b) Possa causar danos públicos, como fraudes eleitorais, o risco à estabilidade democrática, ao funcionamento de serviços públicos, à integridade física e moral de pessoas e grupos identificáveis por sua raça, gênero, orientação sexual ou visão ideológica ou consequências negativas à saúde individual ou coletiva (BRASIL, 2020b, art. 3º, inciso III).

Trazia várias obrigações de moderação de conteúdo por parte das plataformas de redes sociais na internet para proibir contas e conteúdos de desinformação, trazia um capítulo inteiro para regulamentar a atividade dos checadores de fatos e sanções que incluíam a suspensão do serviço no país no caso de descumprimento da lei.

O projeto foi alvo de muitas críticas por parte dos mais amplos setores, que criticaram a tramitação da proposta no contexto de pandemia, com o Congresso trabalhando remotamente, sem o funcionamento das comissões e sem debate público (JORNALISTAS, 2020; COMBATE, 2020). Diante de um cenário no qual seus autores pretendiam aprová-lo rapidamente, eles apresentaram uma versão atualizada da proposta, com mudanças em conceitos e sem o capítulo sobre os checadores, mas, desta vez, também no Senado Federal. Assim, em 13 de maio de 2020, o Senador Alessandro Vieira protocolou o projeto, que passou a tramitar sob o número 2630/2020.

Apesar de conter algumas mudanças com relação à proposta apresentada na Câmara, a primeira versão do projeto do senador Alessandro Vieira mantinha o mesmo tripé: vedação de contas inautênticas e robôs, obrigações de moderação de conteúdos com base numa definição de desinformação, e colocava algumas diretrizes de transparência para as plataformas, inclusive para conteúdos impulsionados e patrocinados.

desinformação: conteúdo, em parte ou no todo, inequivocamente falso ou enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado, com potencial de causar danos individuais ou coletivos, ressalvado o ânimo humorístico ou de paródia. IV - conta inautêntica: conta criada ou usada com o propósito de disseminar desinformação ou assumir identidade de terceira pessoa para enganar o público; V – disseminadores artificiais: qualquer programa de computador ou tecnologia empregada para simular, substituir ou facilitar atividades de humanos na disseminação de conteúdo em aplicações de internet (BRASIL, 2020c, art. 4º, inciso II).

A estrutura do projeto estava baseada na análise de conteúdos que circulavam nas plataformas, o que motivou críticas e ressalvas sobre o mérito dos dispositivos. A principal delas, de que, ao responsabilizar as plataformas pelos conteúdos postados por terceiros, conferindo a elas a obrigação de excluir contas que disseminam desinformação, sem ordem judicial, alterando o regime de responsabilização previsto no artigo 19 do Marco Civil da Internet e vincular isso às sanções previstas na lei, geraria um incentivo para que essas redes sociais realizassem uma retirada em massa de conteúdos, violando a liberdade de expressão.

Por isso, o esforço das organizações foi o de alterar o foco do projeto, que inicialmente estava na análise dos conteúdos postados, para um projeto que focasse nos comportamentos ilegítimos e no uso abusivo e ilegal de recurso econômico, além de ampliar as obrigações de transparência.

A partir daí, pelo menos 4 versões diferentes do projeto circularam. Em 01/06, o senador Ângelo Coronel foi nomeado relator e apresentou um texto totalmente diferente do que estava em debate. Em nota divulgada em 02 de junho, organizações como a Associação Brasileira de Imprensa, a Coalizão Direitos na Rede e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, entre outras, pediram que o PL fosse “retirado da pauta do Senado, a fim de que seja aperfeiçoado e amplamente debatido com a sociedade brasileira, da forma que uma lei desta envergadura requer”

(FNDC, 2020, s/p). Mas, apesar de ter sido retirado da pauta naquele dia, o presidente do Senado reafirmou que a matéria seria apreciada antes do término do mês.

O próprio senador Alessandro Vieira apresentou, em 02 de junho, um substitutivo global ao seu texto, através da emenda 55 (BRASIL, 2020a). Essa versão incorporou parte das preocupações apontadas pela Coalizão Direitos na Rede, articulação que teve importante protagonismo no processo de debate. As principais foram, justamente, a exclusão do conceito de desinformação, a redução de dispositivos que impunham obrigações de moderação de conteúdo para as plataformas, a ampliação das obrigações de transparência, a inclusão de medidas para garantir um devido processo legal nos procedimentos de moderação, obrigando a plataforma a notificar e garantir possibilidades de recurso e inclusive de reparação nos casos de erros. Mas, nesse substitutivo, surgiram os artigos 33, 34 e 35 para enquadrar o comportamento inautêntico nas plataformas na Lei de Organizações Criminosas e na Lei de Lavagem de Dinheiro, que foram objeto de forte crítica.

Outro ponto controverso incluído no debate pelo relator foi a proposição de dispositivos para condicionar o uso das redes sociais à identificação dos usuários por documento válido com foto e número de telefone. Também se introduziu o polêmico artigo para rastrear a cadeia de encaminhamento de mensagens em serviços de mensageria privada. Ambos foram vistos por muitos setores como mecanismos de coleta massiva de dados que poderiam trazer riscos à privacidade e segurança dos usuários.

A sociedade civil precisou acelerar o diálogo com o autor e com o relator da proposta para aprimorar o texto final que seria aprovado. Foi nesse contexto de falta de consenso no parlamento e de forte crítica da sociedade civil a vários pontos do projeto que o PL 2630 foi aprovado em 30 de junho, com apenas 45 dias de uma discussão bastante precária. O próprio resultado da votação comprovou a falta de consenso: foram 44 votos favoráveis e 32 contrários.

A Coalizão Direitos na Rede foi quem elaborou a principal crítica ao PL aprovado no Senado. De acordo com a Coalizão, a versão final aprovada “terminou com a redução de diversas propostas problemáticas inseridas ao longo da tramitação, mas ainda mantém mudanças legais com potencial de prejuízo a direitos fundamentais, como a privacidade, a proteção de dados, o acesso à Internet e a liberdade de expressão” (COALIZÃO, 2020). O pouco tempo de debate permitiu que algumas alterações fossem feitas, mas não contemplou pontos considerados essenciais para a defesa dos direitos humanos por organizações da sociedade civil que lidam com temas relacionados a proteção de dados e democratização da comunicação. Em nota, a Coalizão listou os seguintes problemas que permaneceram no texto aprovado no Senado: 1) Manutenção do conceito de conta identificada (art. 5º, inciso I); 2) Identificação em massa (Artigo 7º); 3) Rastreabilidade em massa

(Artigo 10º); 4) Riscos à liberdade de expressão (Artigo 12); 5) Código de conduta para redes sociais e serviços de mensageria submetido à aprovação do Congresso Nacional (Artigo 26, §1º, II); 6) Inconstitucionalidade para a escolha de representantes do Conselho (Artigo 27, §4º); e 7) Aumento da exclusão digital no cadastramento de usuários de telefones pré-pagos (Art. 35) (COALIZÃO, 2020).

Já cientes das severas críticas à ausência de debate público sobre o projeto que marcou a tramitação no Senado, a Câmara dos Deputados organizou um ciclo de debates para reunir especialistas, empresas, e ativistas de direitos humanos e outros setores para discutir os temas mais importantes e polêmicos do projeto. Foram 11 debates que focaram em temas gerais e específicos.

Da série de discussões realizadas, o debate parece ter avançado para uma avaliação comum de que o projeto não deveria ter como foco análise de conteúdos, mas de comportamentos maliciosos e ilegais na rede; de que as obrigações das plataformas deveriam estar centradas na transparência, principalmente sobre questões relativas a impulsionamento e outras formas de uso de recurso econômico para ampliar alcance e visibilidade de conteúdos, de maneira a identificar o responsável pelo impulsionamento; de vedação de comercialização e uso de aplicativos de disparo de mensagens em massa; de constituição de um órgão multisetorial para acompanhar a aplicação da lei e elaborar um código de conduta para as plataformas, para detalhar obrigações às redes sociais; de regras para a atuação do poder público, mandatários e servidores nas redes sociais.

Entre os pontos polêmicos, tanto as exigências de identificação (artigo 7º), quanto as questões relativas ao artigo 12, que trazem riscos à liberdade de expressão, parecem estar em certa medida mais encaminhados para uma solução de redação que contemple as preocupações expressas nos debates.

Permanece como polêmica central que tipo de tratamento dar aos serviços de mensageria, em particular com relação ao artigo 10º do Projeto de Lei 2630/2020 (BRASIL, 2020c, art. 10º):

Os serviços de mensageria privada devem guardar os registros dos envios de mensagens veiculadas em encaminhamentos em massa, pelo prazo de 3 (três) meses, resguardada a privacidade do conteúdo das mensagens.

§ 1º Considera-se encaminhamento em massa o envio de uma mesma mensagem por mais de 5 (cinco) usuários, em intervalo de até 15 (quinze) dias, para grupos de conversas, listas de transmissão ou mecanismos similares de agrupamento de múltiplos destinatários.

§ 2º Os registros de que trata o caput devem conter a indicação dos usuários que realizaram encaminhamentos em massa da mensagem, com data e horário do encaminhamento e o quantitativo total de usuários que receberam a mensagem. (...)

Manifestações contrárias a este dispositivo foram divulgadas por diversas organizações internacionais, inclusive pelos relatores da ONU e OEA para a liberdade de expressão (OEA, 2020),

pelo relator da ONU para o direito à privacidade (ONU, 2020), pela Eletronic Frontier Foundation, a EFF (RODRIGUEZ; SCHOEN, 2020), entre várias outras entidades.

A preocupação é com a coleta massiva de dados *a priori*, de todos os usuários, violando princípios do direito nacional como a presunção da inocência e a Lei Geral de Dados Pessoais, gerando um banco de dados que pode ser utilizado para criminalização de usuários e quebra da privacidade e segurança. Além disso, argumentam que a proposta é ineficaz para identificar quem produz a desinformação, uma vez que a dinâmica de circulação nestes serviços é diversificada, que a cadeia é quebrada facilmente a partir de *download* e *upload* e por mudanças sutis nas mensagens.

O que todo esse debate evidenciou, entre consensos e polêmicas, é que nenhuma legislação isolada será suficiente para enfrentar o fenômeno da desinformação. No atual contexto político e social de profunda crise do modelo de democracia representativa e de crise aguda do capitalismo, que abrem espaço para o crescimento de grupos de ultradireita autoritários, de fundamentalismos religiosos e negacionismo científico, as legislações e políticas sobre o tema precisam ser construídas com muito cuidado para não violar direitos e servir como instrumento para calar a divergência política. Qualquer regulação focada na mensagem, no conteúdo, pode ser bastante perigosa e ter efeitos colaterais ainda mais danosos para a democracia e pouca efetividade para enfrentar a desinformação.

Os embates em torno do tema evidenciam a falta de consenso na conceituação de desinformação, reforçando a pertinência das questões já levantadas sobre quem define o que é desinformação ou informação de qualidade. Levando em conta esses aspectos, bem como a fundamentação apresentada sobre a comunicação como direito humano, o argumento principal deste artigo é que uma regulamentação da desinformação que não fira os direitos humanos deve se centrar em coibir comportamentos coordenados nas redes, e não nos conteúdos.

O que se coloca como desafio, e este requer um debate mais amplo, é que tipo de regulação será imposta para os novos monopólios digitais que estão moderando o debate público usando algoritmos que se alimentam do uso indevido de dados pessoais e reproduzem viés e segmentação, sem qualquer tipo de escrutínio público. Como regular o uso do poder econômico para monetizar os conteúdos nestes ambientes digitais e impactar de forma ilegítima nos processos políticos? Essa discussão não se resume à imposição de obrigações de transparência para as plataformas.

Ressalte-se que, em 2018, o Congresso aprovou uma legislação importante para impedir o uso indevido dos dados pessoais, que é a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. No entanto, a lei entrou em vigor apenas em 18/09/2020 e ainda assim não na sua integralidade. Os dispositivos sancionatórios da lei foram postergados. Além disso, a lei ainda é alvo de muita disputa política e um

dos seus elementos estruturantes, que é a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, foi nomeada pelo presidente Bolsonaro com a presença de 3 militares de seus 5 membros, o que desperta preocupações sobre como esse órgão será conduzido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme expresso em *Privacidade Hackeada* (2019), e debatido por Dantas (2017) e Klein (2020), a proteção aos dados pessoais, a regulação das plataformas monopolistas digitais, o enfrentamento aos comportamentos maliciosos e ao abuso do poder econômico nas redes de internet são elementos fundamentais à proteção dos direitos humanos, da democracia e da soberania dos países.

Como vimos, a distribuição de desinformação tem como base as personalidades traçadas pelo uso de dados pessoais para a produção de propagandas individualizadas, conforme o relato feito acerca da atuação da *Cambridge Analytica*. O que exige vultosos investimentos para a aquisição e processamento/análise de dados de milhões de pessoas e a produção de milhares de peças de propaganda dos mais variados tipos: vídeos, notícias, memes, textos anônimos, etc. A distribuição desses conteúdos requer uma estrutura de envio comercial cara, através da contratação de serviços que realizam disparos em massa de mensagens, em aplicativos de mensageria como o *Whatsapp*. Uma rápida busca no *Google* sobre “envio de mensagens em massa via *Whatsapp*” fornece diversos anúncios de serviços e um *link* prometendo ensinar como realizar tal proeza de forma gratuita – ainda que tal prática fira os termos de uso do próprio *Whatsapp*.

Toda essa estrutura constitui uma verdadeira indústria, que movimenta recursos vultosos e interfere na disputa pelo poder, conforme denúncia veiculada pela *Folha de S. Paulo* em outubro de 2018 que escancarou o esquema de financiamento de *fake news* contra o adversário de Bolsonaro, Fernando Haddad, listando as ilegalidades cometidas e detalhando o financiamento desta verdadeira fábrica de notícias falsas por empresas varejistas, notadamente a *Havan* (MELLO, 2018).

Estes são os aspectos centrais que deveriam ser contemplados nas políticas públicas para enfrentar a desinformação: regulação econômica e obrigações de transparência para as plataformas; governança de algoritmos; proteção de dados pessoais; e mecanismos de enfrentamento aos comportamentos maliciosos – incluindo abuso de poder econômico. Ao contrário do que possa parecer, não é violando a privacidade e aumentando o poder de moderação das plataformas sobre o debate público, gerando riscos potenciais à liberdade de expressão, que o fenômeno atual da desinformação será combatido. Tampouco uma única medida legislativa terá sucesso para resolver

esse problema. Além disso, é fundamental incluir nas preocupações do Estado instrumentos de educação midiática, educação para o uso das novas tecnologias. Outro fator a ser considerado no debate brasileiro, é a disparidade de acesso universal e de qualidade à internet. O modelo nacional, que optou por massificar a internet através do celular (majoritariamente pré-pago), que comercializa a internet por franquia de dados e oferece de forma “gratuita” o acesso às plataformas de internet (*WhatsApp* e *Facebook*), dificulta que as pessoas tenham condições de checar as informações que recebem, por não terem acesso à internet. Portanto, o debate sobre acesso é central na discussão do enfrentamento à desinformação. É preciso, também, ter cuidado com instrumentos punitivistas, que podem criminalizar de forma generalizada usuários que atuam de forma legítima nas plataformas.

Como defendem as organizações civis que atuam no debate sobre direitos digitais e democratização da comunicação, além dos organismos internacionais de direitos humanos, desinformação se combate principalmente com mais informação de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ALMEIDA, Raquel de Q. *Fake news*: arma potente na batalha de narrativas das eleições 2018. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 70, n. 2, p. 9-12, Apr. 2018.
- BARRAGÁN, Almudena. Cinco ‘fake news’ que beneficiaram a candidatura de Bolsonaro. **El país**, 2018.
- BRANT, Danielle. Congresso cria CPI para investigar *fake news* nas eleições de 2018. **Folha de S. Paulo**, 3 jul, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral.
- BRASIL. **Emenda Substitutiva Global nº - PLEN (ao PL nº 2.630, de 2020)**. Brasília, Senado Federal, 2020a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8117352&ts=1597243652952&disposition=inline>>. Acesso em: 10/08/2020.
- BRASIL. **Projeto de Lei 1429, de 01 de abril de 2020**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2020b.
- BRASIL. **Projeto de Lei 2630, de 13 de maio de 2020**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2020c.
- BRASIL. **Projeto de Lei 3095, de 03 de junho de 2020**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2020d.
- BURNS, Janet. Zuckerberg teria parabenizado Trump antes do resultado das eleições. **Forbes Brasil**, 20 de julho de 2018.

CCS. **Parecer CCS nº 1, de 2018**. Congresso Nacional, Conselho de Comunicação Social, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7740092&ts=1567520392686&disposition=inline>>. Acesso em: 09/08/2020.

COMBATE à desinformação requer proteção à liberdade de expressão e amplo debate com a sociedade. **Coalizão Direitos na Rede**, 15 de maio de 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. **COM(2018) 236 final**, Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0236&from=EN>>. Acesso em: 09/08/2020.

DANTAS, Marcos. **Internet**: praças de mercado sob controle do capital financeiro. LX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Curitiba, 05 a 09 de setembro de 2017.

DELMAZO, Caroline; VALENTE, Jonas C.L. *Fake news* nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. **Media & Jornalismo**, Lisboa, v. 18, n. 32, p. 155-169, abr. 2018.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 308 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

FERREIRA, Ricardo Ribeiro. **Desinformação em processos eleitorais um estudo de caso da eleição brasileira de 2018**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Jornalismo e Comunicação, Universidade de Coimbra, 2019.

FNDC. **PL sobre "Fake News" demanda mais discussão antes de ser votado**. Brasília, 02 jun, 2020.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HELBING, Dirk; FREY, Bruno S.; GIGERENZER, Gerd; HAFEN, Ernst; HAGNER, Michael; HOFSTETTER, Yvonne; HOVEN, Jeroen van den; ZICARI, Roberto V.; ZWITTER, Andrej. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence? **Scientific American**, 25 de fevereiro de 2017.

JORNALISTAS, veículos e entidades assinam manifesto contra censura e *fake news*. **Barão de Itararé**, 27 de maio de 2020.

KLEIN, Naomi. Coronavírus pode construir uma distopia tecnológica. Tradução: Maurício Brum. **The Intercept Brasil**, 13 de maio de 2020.

LELLIS, Leonardo. Bolsonaro veta pena mais dura a quem divulga *fake news* em eleições. **Veja**, 5 de jun, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Venício A. **Liberdade de Expressão x Liberdade de Imprensa**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LISSARDY, Gerardo. 'Despreparada para a era digital, a democracia está sendo destruída', afirma guru do 'big data'. **BBC**. 09. abr. 2017.

MELLO, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. **Folha de S. Paulo**, 18 de outubro de 2018.

MOTA, Camila Veras. Robôs e 'big data': as armas do marketing político para as eleições de 2018. **BBC Brasil**, São Paulo, 26 de setembro de 2017.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

COALIZÃO. Nota da Coalizão Direitos na Rede sobre aprovação do PL 2630/20 no Senado. **Coalizão Direitos na Rede**, 30 de jun, 2020. Disponível em: <<http://plfakenews.direitosnarede.org.br/nota-da-coalizacao-sobre-aprovacao-do-pl-2630-20/>>. Acesso em: 09/08/2020.

OEA. **Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda**. Organização dos Estados Americanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Washington, 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>>. Acesso em: 09/08/2020.

OEA. **Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão**. Organização dos Estados da América, Washington, 3 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/PORTCARTAONUCIDH-BRASILINTERNET2020.pdf>. Acesso em: 10/08/2020.

OEA. Estándares de Libertad de Expresión para una radiodifusión libre e incluyente. **Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. CIDH/RELE, 2010**.

PRIVACIDADE Hackeada (The Great Hack). Direção: Karim Amer e Jehane Noujaim. Produção: Judy Korin, Pedro Kos, Geralyn White Dreyfous e Karim Amer. Estados Unidos: Netflix, 2019. Streaming.

ONU. **Mandate of the Special Rapporteur on the right to privacy**. Genebra, 7 de julho de 2020. Disponível em: <<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25421>>. Acesso em: 10/08/2020.

PRIVACIDADE Hackeada (The Great Hack). Direção: Karim Amer e Jehane Noujaim. Produção: Judy Korin, Pedro Kos, Geralyn White Dreyfous e Karim Amer. Estados Unidos, **Netflix**, 2019. Streaming.

RODRIGUEZ, Katiza; SCHOEN, Seth. FAQ: Why Brazil's Plan to Mandate Traceability in Private Messaging Apps Will Break User's Expectation of Privacy and Security. **Electronic Frontier Foundation**, EFF, 7 de agosto de 2020.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Robôs, redes sociais e política no Brasil [recurso eletrônico]:** estudo sobre interferências ilegítimas no debate público na web, riscos à democracia e processo eleitoral de 2018. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2017.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Desinformação nas eleições 2018 [recurso eletrônico]:** o debate sobre *fake news* no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2019.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** São Paulo: Todavia, 2018.

SILVA, Michel Carvalho da. A Comunicação Legislativa e a Agenda Pública: A Campanha do Senado Contra a Desinformação. **Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.** V 8, N 2, São Carlos, pp. 145-162, 2020.

SNYDER, Timothy. **Na contramão da liberdade:** a guinada autoritária nas democracias liberais. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

VIEIRA, Kauê. 'Privacidade Hackeada' mostra que termos e condições da democracia viraram um jogo. **Hypeness**, agosto de 2019.

WOLF, Mauro. **Teorias das Comunicações de Massa.** Tradução: Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

AUTORES:

Theófilo Codeço Machado Rodrigues

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-Rio e Mestre em Ciência Política pela UFF. Atualmente realiza Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UERJ.

E-mail: theofilomachadorodrigues@gmail.com

Luana Meneguelli Bonone

Doutoranda em Comunicação e Cultura pela UFRJ, mestra em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela UFMG e bacharel em Comunicação Social/Jornalismo pela UFMG.

E-mail: luanabonone@gmail.com

Renata Mielli

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP).

E-mail: renatamielli@msn.com